

*Н. Б. Озерова*

РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА. ПРИЧИНЫ, ПРИНЦИПЫ, НАПРАВЛЕНИЯ. ФИНАНСОВЫЙ МОНИТОРИНГ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ (ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ МИНФИНА РОССИИ)

N. B. Ozerova

Reasons, principles and directions of restructuring the budget sector. Financial monitoring of the budget sphere

The session of the RF Government devoted to the problems of restructuring the budget sector including the financing of the budget organizations was taken place in the autumn of 2003. In the materials presented by the RF Ministry of Finance there were outlined the main problems of its functioning and the proposals for their solution.

Осенью 2003 года состоялось заседание Правительства Российской Федерации, на котором обсуждался вопрос реструктуризации бюджетного сектора страны, в том числе и в связи с большим числом проблем, связанных с финансированием бюджетных учреждений.

В материале, представленном Минфином России, были освещены основные проблемы его функционирования (была приведена соответствующая статистика) и предложения по их решению.

О чем же шла речь в докладе Минфина России? Основными проблемами, по его мнению, являются:

- Возможность принятия бюджетными учреждениями (БУ) денежных обязательств с превышением лимита бюджетных обязательств и, как следствие, накопление кредиторской задолженности, ответственность за оплату которой ложится на бюджет;

- Возможность распоряжения внебюджетными доходами создает заинтересованность у БУ в предоставлении платных услуг и тем самым снижает заинтересованность в качественном осуществлении основной деятельности. Следствием этого является снижение качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг;

- Отсутствие оценки объема внебюджетных доходов при определении бюджетного финансирования приводит к резкой дифференциации финансового положения БУ. Получается, что государство в равной мере финансирует и те БУ,

которые вполне приспособлены к функционированию в рыночных отношениях, и те, которые содержатся в основном только за счет бюджета. Тем самым создается ситуация с нехваткой средств бюджета у тех, кто предоставляет услуги на нерыночной основе;

- Производство государственных услуг на нерыночной основе создает конкурентные преимущества БУ перед негосударственными организациями того же профиля, так как действующий механизм сметного финансирования не связан с результатами деятельности БУ. Отсутствуют стимулы к снижению издержек производства;

- Отсутствие правовой регламентации действий администрации БУ по распоряжению доходами от предпринимательской деятельности приводит к их неэффективному использованию и даже к прямым злоупотреблениям;

- Недостатки действующего механизма бюджетного финансирования порождают практику взимания с граждан нелегальных платежей за государственные услуги, которые должны предоставляться бесплатно;

- Наличие ситуации, при которой распределение средств бюджета одного уровня госвласти осуществляется организациями, административно подчиненными другому уровню бюджета;

- Существование неоправданно значительного числа ведомственных учреждений здравоохранения, образования, науки вызывает дублирование функций и нерациональное использование госсобственности;

- Главные распорядители бюджетных средств недостаточно ориентированы на обеспечение эффективности расходования бюджетных средств и достижение конечных общественно значимых результатов.

Для решения указанных проблем предложены следующие направления:

1. Оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств;
2. Уточнение правового статуса и реорганизация БУ;
3. Переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных услуг;
4. Внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат.

В рамках *первого направления* предлагается осуществить **административное и финансовое переподчинение ряда бюджетополучателей** с целью соблюдения принципов отраслевой направленности основного вида деятельности, ликвидация и объединение БУ, чья деятельность дублируется, устранение ситуации, при которой распределение средств бюджета одного уровня государственной власти осуществляется организациями, административно подчиненными другому уровню бюджета.

Второе направление включает в себя:

- Расширение возможности по привлечению организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению государственных услуг, оплачиваемых из государственного бюджета.

Этот процесс, по мнению Минфина России, должен сопровождаться, с одной стороны, изменением законодательства, обеспечивающим возможность реорганизации ныне действующих БУ, с другой — **внедрением новых организационно-правовых форм, в которые смогут быть преобразованы БУ**. Реорганизации не должны быть подвергнуты БУ, которые производят необходимые государству услуги на рыночной основе (в том числе — в рамках обеспечения конституционных гарантий) и ликвидация которых будет иметь негативные последствия.

- Комплекс мер, направленных на изменение порядка осуществления деятельности БУ, приносящей доход, в частности **установление требования об отражении внебюджетных доходов в полном объеме в доходах и расходах соответствующего бюджета**. На последующих эта-

пах, по мнению Минфина России, **необходимо установить запрет на распоряжение такими доходами БУ**. В результате субсидиарная ответственность государства распространится только на санкционированные обязательства БУ в рамках общего бюджета БУ.

Третье направление предполагает **переход к новым направлениям и формам предоставления государственных услуг**.

Предлагается использовать **конкурентные способы** распределения бюджетных средств, привлечение организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению государственных услуг, создать финансовую привлекательность выполнения госзадач.

Четвертое направление предполагает **повышение ответственности министерств и ведомств за достижение поставленных целей, их заинтересованности в максимально эффективном использовании бюджетных средств, повышение роли бюджета как инструмента осуществления государственной экономической политики за счет обеспечения связи между отраслевыми стратегиями и задачами бюджетного финансирования**.

На первом этапе реструктуризации бюджетного сектора предполагается провести **оптимизацию сети бюджетополучателей**.

Анализ сети бюджетополучателей показывает, что среди них есть БУ:

- 1) со среднесписочной численностью работников менее 5 человек;
- 2) с высокой (более 50 %) долей доходов от предпринимательской деятельности;
- 3) по профилю своей деятельности относящиеся к сфере компетентности органов госвласти субъектов Российской Федерации или муниципальных образований;
- 4) являющиеся получателями бюджета 5-го и 6-го уровня.

Существуют распорядители бюджетных средств, в ведении которых находится **не более одного получателя** бюджетных средств и получатели средств федерального бюджета, осуществляющие **непрофильную деятельность по отношению к функциям главного распорядителя бюджетных средств**.

Проведенный Минфином России анализ показал, что сложившаяся к настоящему времени сеть бюджетополучателей не соответствует требованиям бюджетного законодательства и критериям оптимальности ее организации,



что снижает эффективность использования средств федерального бюджета.

Кардинальная реструктуризация бюджетной сети предстоит с момента вступления в силу Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”». В соответствии с указанными законопроектами предполагаемая оптимизация сети бюджетополучателей на 2004 год включает в себя:

1. Четкое определение статуса главного распорядителя средств федерального бюджета для БУ, не являющихся органами государственной власти. Ликвидировать практику исполнения функций главного распорядителя средств федерального бюджета иными организациями, не являющимися органами исполнительной власти или созданными ими учреждениями;

2. Осуществление инвентаризации БУ с незначительной штатной численностью и ликвидацию их с передачей полномочий учреждениям, имеющим аналогичную административную подчиненность.

3. Осуществление передачи ряда БУ в ведение органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Прежде всего, передаче должны подлежать:

- учреждения начального и среднего специального образования (за исключением этих учреждений федерального значения по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации);

- учреждения культуры и искусства (за исключением этих учреждений федерального значения по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации);

- учреждения специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;

- специализированные медицинские учреждения (кожно-венерологические, туберкулезные, наркологические, онкологические диспансеры и др. специализированные медицинские учреждения (за исключением этих учреждений федерального значения по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации);

Необходимой предпосылкой реализации указанных мер является разработка соответствующими главными распорядителями бюджетных средств критериев отнесения БУ к числу учреждений, имеющих федеральное значение.

В ведение органов местного самоуправления подлежат передаче:

- учреждения скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), стационарной и амбулаторной первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродовой период;

- учреждения дошкольного, начального школьного, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, а также дополнительного образования.

В связи с этим Минфин России просит ускорить принятие соответствующих поправок в действующее законодательство, в том числе в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию».

На втором этапе реструктуризации бюджетного сектора Минфин России предполагает провести более глубокие преобразования, направленные на уточнение правоспособности и проведение реорганизации БУ как основной предпосылки для внедрения новых форм бюджетного финансирования, повышения качества и доступности бюджетных услуг. Для этого потребуются внести изменения в Гражданский кодекс, в ряд федеральных законов, в том числе «О некоммерческих организациях», «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» и др.

В этой связи в 2004 году должна быть организована соответствующая работа по разработке законопроектов и подготовке внедрения **новой системы управления и финансирования бюджетного сектора.**

Общий подход к этой проблеме видится в том, чтобы **внести изменения в правоспособность БУ, обеспечивающие ограничение возможности принятия обязательств, не предусмотренных сметой доходов и расходов, утвержденной в установленном порядке.** Это ограничение дол-

жно привести к потере БУ права самостоятельного распоряжения внебюджетными доходами. Однако такие действия могут привести к тому, что БУ будут скрывать или сокращать свои внебюджетные доходы. Для того чтобы избежать такую ситуацию, Минфин России предлагает предусмотреть возможность преобразования БУ, способных функционировать в рыночной среде, в иные организационно-правовые формы. Суть такого преобразования состоит в снятии с государства обязанности гарантированного финансирования таких организаций на основе смет доходов и расходов и ответственности государства по их финансовым обязательствам. В этом случае нет необходимости накладывать какие-либо ограничения на право ведения предпринимательской деятельности таких организаций и на распоряжение ими своими доходами.

В результате реорганизации БУ на основании решения учредителей могут быть преобразованы в **специализированные государственные (муниципальные) некоммерческие организации, государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации, хозяйственные общества** в зависимости от отраслевых особенностей функционирования и специфики выполняемых задач. Участие государства в предоставлении услуг, ранее производившихся БУ, будет осуществляться с применением различных бюджетных инструментов, включающих в себя нормативно-подушное финансирование, государственный (муниципальный) заказ и другие формы.

БУ, производящие государственные услуги на нерыночной основе, останутся в составе бюджетной сферы. Принципиальным изменением в системе их финансирования будет лишение их права на самостоятельное распоряжение средствами из внебюджетных источников. Для установления контроля за администрацией таких учреждений необходимо утвердить типовой контракт с руководителем БУ. При этом в контракты должны включаться конкретные индикаторы результативности деятельности БУ, а также предусматриваться ответственность за превышение объемов принимаемых обязательств над доведенными до учреждения лимитами бюджетных обязательств, нарушение установленного порядка учета и отчетности и т. д. Нарушение условий контракта должно служить основанием для его расторжения.

По мнению Минфина России, порядок реструктуризации БУ в новые организационно-правовые формы должен регулироваться федеральным законом на основе следующих принципов:

- обеспечение гарантий занятости во вновь создаваемых организациях коллективу действующих БУ и установление в течение определенного периода времени моратория на сокращение численности или штата работников в процессе реорганизации и увольнения работников БУ по инициативе администрации, за исключением оснований, предусмотренных п.3,5,6–12 ст. 81 ТК РФ; решение о реорганизации должно будет приниматься учредителями БУ на основании графика и с использованием критериев, устанавливаемых Правительством Российской Федерации в соответствии с федеральным законом, регулирующим порядок реорганизации.

- порядок и состав закрепляемого за вновь создаваемыми организациями движимого и недвижимого имущества должны определяться Правительством Российской Федерации в соответствии с федеральным законом, регулирующим порядок реорганизации, по итогам инвентаризации закрепленного в настоящее время за БУ имущества.

В зависимости от характера деятельности вновь создаваемого юридического лица и состава его учредителей реорганизация будет осуществляться по следующим вариантам:

1. Преобразование в **специализированную государственную (муниципальную) некоммерческую организацию (СГМНО)**.

Данный вариант имеет своей целью обеспечение наиболее полных институциональных гарантий **сохранения профильной деятельности** организации, использования закрепляемого за ней имущества по прямому назначению и соблюдения интересов работников реорганизуемых учреждений. Основные положения реорганизации в указанную организационно-правовую форму следующие.

Движимое имущество (за исключением объектов с ограниченным оборотом, в частности музейных, архивных, и библиотечных фондов, особо ценного движимого имущества, а также дорогостоящего медицинского и научного оборудования), закрепленное в настоящий момент за действующими БУ на праве оперативного управления, будет передаваться СГМНО на праве хозяйственного ведения.



Недвижимое имущество, а также указанные выше виды движимого имущества с ограниченным оборотом будут передаваться вновь создаваемым организациям на праве безвозмездного пользования или аренды по льготным ставкам, действующим в течение переходного периода (в том числе с правом сдачи в субаренду). При этом право безвозмездного пользования будет ограничиваться невозможностью его отчуждения в течение срока существования организации, за исключением случаев нецелевого использования.

Управление СГМНО в части принятия наиболее важных решений, утверждаемых в уставе на основе типового устава, будет осуществляться коллегиальным органом. Учитывая значимость услуг, которые призваны оказывать СГМНО, необходимо, наряду с государственным контролем за деятельностью таких организаций, осуществлять и общественный контроль.

Необходимо установление открытого доступа, включая доступ средств массовой информации, к целому ряду документов, либо носящих нормативный характер, либо содержащих сведения о результатах и планах деятельности организации, а также о состоянии ее имущества и финансов.

При этом варианте реорганизации сохраняется возможность установления учредителем для СГМНО **обязательных заданий по предоставлению государственных (муниципальных) услуг**.

Преобразование учреждений в указанную организационно-правовую форму позволит:

- Создать более четкое разделение между покупателями и производителями услуг отраслей социальной сферы и будет способствовать развитию практики контрактных отношений организаций с органами государственной власти;
- Формировать, внедрять и изменять структуру и механизмы управления, соответствующие потребностям потребителей. В отличие от традиционных учреждений, работающих на основании типовых отраслевых положений, организации других форм обладают большими правами в своей деятельности;
- Стать средством привлечения инвестиций в отрасли социальной сферы и расширения источников финансирования текущей деятельности этих организаций;

- Использовать как средство решения задач реструктуризации сложившейся сети учреждений, выведения из государственного сектора тех организаций, финансирование которых по смете доходов и расходов представляется нецелесообразным;

- Применять для решения задач деятельности оптимизации численности и состава ее работников;

- Создать условия для легализации соучастия населения в оплате социальных услуг;

- Создать необходимые стимулы и условия для существенного повышения эффективности использования кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов.

Таким образом, решается вопрос внедрения в бюджетной сфере новых экономических механизмов, основанных на расширении финансовой самостоятельности организаций и одновременно обеспечить надежную основу для реализации социальных гарантий, сохранив объекты социальной сферы в государственной собственности.

Введение новых организационно-правовых форм в законодательство возможно путем принятия закона «О специализированных государственных или муниципальных некоммерческих организациях», внесения изменений в Гражданский и Бюджетный кодексы Российской Федерации и закон «О некоммерческих организациях».

2. Преобразование в государственную или муниципальную автономную некоммерческую организацию (ГМАНО).

Данный вариант похож на предыдущий за исключением того, что во избежание обращения взыскания по обязательствам ГМАНО на переданное ей учредителем государственное имущество, в собственность таких организаций может передаваться только **движимое имущество** (за исключением особо дорогостоящего).

Недвижимое и особо дорогостоящее движимое имущество, ранее закрепленное на праве оперативного управления за БУ, остается в государственной собственности и передается ГМАНО на правах безвозмездного пользования или аренды по льготным ставкам, действующим в течение переходного периода. В случае сдачи такого имущества в субаренду все доходы от него поступают в доход бюджета. При этом для обеспечения стабильности условий аренды Правительством Российской Феде-

рации для ГМАНО должен быть утвержден типовой договор аренды (безвозмездного пользования) недвижимости.

В то же время реализация прав учредителя не предполагает возможности установления для ГМАНО обязательных заданий по предоставлению социальных услуг в одностороннем порядке. Соответственно, участие ГМАНО в реализации государственного социального заказа будет осуществляться на добровольной (договорной) основе.

3. Преобразование в хозяйственное общество с участием (1) или без участия (2) государства в уставном капитале или в некоммерческую организацию с частичным участием (3) (полным отсутствием участия) государства.

1) *С участием государства в уставном капитале.* Государство в качестве учредителя сохраняет контроль за деятельностью этого общества и право на получение прибыли от нее. Предполагается, что данный вариант может применяться в исключительных случаях, так как он предполагает, что внебюджетные доходы без учета бюджетных средств позволят реорганизуемому БУ полностью покрывать свои издержки. Этот вариант позволит привлечь частные инвестиции в реконструкцию или модернизацию создающейся организации и его можно допустить только на платной основе.

2) *Без участия государства в уставном капитале.* В этом случае происходит полная утрата государственного контроля за имуществом и деятельностью создающейся организации и возможно изменение характера ее деятельности. Поэтому предлагается использовать его в исключительных случаях, когда реорганизуемое БУ на протяжении многих лет уже действует фактически как коммерческая организация. Этот вариант может распространиться на «центры прибыли», действующие в структуре БУ, например, врачебные кабинеты, оказывающие медицинские услуги, не входящие в программы обязательного медицинского страхования. Такой вид реорганизации будет происходить исключительно на платной конкурсной основе (т. е. без предоставления коллективу указанных учреждений или их подразделений каких-либо преимуществ по сравнению с другими претендентами на данное госимущество).

3) *Некоммерческая организация с частичным участием или без участия государства в уставном капитале.* В этом случае государство утра-

чивает контроль за создающейся организацией, по своим последствиям он не отличается от преобразований в хозяйственное общество по 2-му варианту и должен осуществляться по тем же правилам, то есть любое госимущество, как движимое, так и недвижимое, может передаваться в собственность исключительно на платной основе. При этом вместо выкупа может быть предложено сохранение имущества за собой на правах аренды по коммерческим ценам.

А что же Минфин России предполагает реформировать в тех учреждениях, которые останутся в статусе **бюджетных учреждений**?

Предлагается привести нормы Бюджетного и Гражданского кодексов РФ в соответствие. Государственные бюджетные учреждения должны быть наделены правом принимать лишь те договорные обязательства, которые предусмотрены лимитами бюджетных обязательств. Иные виды сделок будут признаваться недействительными и выходящими за пределы правоспособности учреждения. При этом не возникает субсидиарной ответственности государства. Ввести законодательное требование предварительной регистрации всех сделок БУ в органах казначейства.

Лишение БУ права принимать на себя гражданские обязательства, не предусмотренные лимитами бюджетных обязательств, автоматически повлечет за собой утрату права БУ на самостоятельное распоряжение доходами от предпринимательской деятельности. Таким образом, единая смета БУ, утверждаемая высшим распорядителем бюджетных средств, будет включать в себя все его расходы на оплату принятых в установленном порядке обязательств за счет средств бюджета.

В целях создания условий для более эффективного распределения бюджетных ассигнований, до внесения изменений в Бюджетный и Гражданский кодексы, Минфин России предлагает главным распорядителям бюджетных средств разработать порядок перераспределения между подведомственными получателями средств, полученных от предпринимательской и иной, приносящей доход, деятельности. Должно быть внедрено в практику утверждение смет БУ в зависимости от объема доходов от предпринимательской и иной, приносящей доход, деятельности.

Какие же новые формы бюджетного финансирования предлагает Минфин России?



1. Нормативно-подушевое финансирование (НПФ).

Основной целью внедрения НПФ является обеспечение определения объема бюджетных средств для организаций, предоставляющих в соответствии с государственным заданием государственные услуги, по единым методикам путем умножения нормативной стоимости единицы государственных услуг на количество предоставляемых услуг. Так, при предоставлении услуг образования указанное направление предполагает частичное замещение финансирования содержания сети образовательных учреждений непосредственной оплатой из бюджета конкретных услуг, оказываемых:

Общеобразовательными организациями;

Организациями дошкольного образования с учетом разделения бюджетного финансирования дошкольного образования и содержания детей за счет средств родителей, с осуществлением выплаты субсидий малообеспеченным семьям;

Организациями профессионального образования на основе государственного задания на подготовку специалистов, переподготовку и повышение квалификации специалистов, осуществляемые на конкурсной основе, в сочетании с финансированием высших профессиональных образовательных учреждений, а в перспективе учреждений среднего профессионального образования, с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО).

На этапе составления бюджета главные распорядители бюджетных средств смогут определять объемы бюджетного финансирования конкретных организаций. Затем определяется базовый объем финансирования, который должен корректироваться в зависимости от фактического объема предоставляемых услуг за отчетный период. При этом потребуется определить четкий порядок такой корректировки в пределах годовых лимитов бюджетных обязательств главного распорядителя бюджетных средств. Во избежание перерасхода бюджетных средств организациям должны быть установлены предельные объемы предоставляемых услуг.

2. Государственный социальный заказ (ГСЗ). Под государственным социальным заказом подразумевается совокупность размещаемых на конкурсной основе договоров между государственным заказчиком и поставщиком, по условиям которых заказчик обязуется оплачи-

вать социальные, образовательные, культурные, медицинские услуги, оказываемые населению на бесплатной основе. Принципиальным отличием ГСЗ является размещение задания на поставку социальных услуг не на принудительной, а на договорной основе. Договор на выполнение государственного заказа должен заключаться на конкурсной основе в условиях конкуренции за доступ к бюджетным ресурсам между государственными и частными организациями, оказывающими однородные услуги.

Если в обычном договоре государственно-го заказа заказчик и потребитель товаров (работ, услуг) совпадают в одном лице, то в договоре государственного социального заказа они разделены. Заказчик, которым является главный распорядитель бюджетных средств, не является потребителем социальных услуг. Таким образом, договор заключается в пользу третьих лиц. Отбор поставщиков социальных услуг следует предоставить органам государственного управления, поскольку они обладают достаточными профессиональными знаниями и могут осуществить квалифицированный выбор поставщиков. А потребитель может выбирать конкретного поставщика уже среди тех, с кем главный распорядитель бюджетных средств уже заключил предварительный договор социального заказа на определенных условиях.

Особой формой финансирования является оплата медицинских услуг в рамках медицинского страхования.

По мнению Минфина России, необходимо завершить переход на систему обязательного медицинского страхования (ОМС) путем преодоления двойственности каналов финансирования медицинских учреждений (из бюджетов и фондов ОМС). В финансирование больничных учреждений следует внедрить механизм оплаты медпомощи по нормативам на законченные случаи лечения в пределах согласованных объемов медпомощи. Страховое финансирование амбулаторно-поликлинических учреждений предпочтительнее осуществлять на основе нормативно-подушевого финансирования.

Это позволит оптимизировать сеть лечебно-профилактических учреждений; вывести из системы государственного финансирования финансово не обеспеченные мощности государственных медучреждений; обеспечить хозяйственную самостоятельность медучреждений;

Третье направление реструктуризации бюджетной сферы — **внедрение методов формирования бюджета, ориентируемого на результат.** Как метод бюджетного планирования он обеспечивает прямую взаимосвязь ожидаемых конечных и непосредственных результатов их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Основные компоненты бюджетного процесса в данном направлении включают:

- Создание такого механизма планирования бюджетных расходов и подготовки проекта бюджета, при котором заранее определяются и формализуются цели, которые должны быть достигнуты в результате расходования бюджетных средств, соответствующие программы, направления деятельности, а также система показателей, по которым будет осуществляться мониторинг степени достижения поставленных целей.

- Предоставление распорядителям и получателям бюджетных средств большей свободы в принятии решений по наиболее эффективной с точки зрения достижения поставленных целей структуре расходов;

- Повышение ответственности распорядителей бюджетных средств за достижение поставленных целей путем внедрения системы мониторинга и оценки эффективности их деятельности, позволяющей отслеживать степень выполнения принятых обязательств. Основной акцент контроля за исполнением бюджета со стороны контролирующих органов при этом переносится с оценки правомерности использования бюджетных средств и соответствия фактических затрат плановым **на оценку степени достижения запланированных показателей.** Результаты такой оценки служат важнейшим источником информации для принятия решений о плановых ассигнованиях на последующие годы, в том числе о прекращении выделения ассигнований для определенных видов расходов, по которым не достигнуты поставленные цели.

- Внедрение эффективной системы стимулирования госслужащих, иных работников бюджетной системы, а также руководителей государственных органов и их подразделений по результатам деятельности и степени личного вклада в достижение таких результатов.

Программы, разработанные в соответствии с принципами формирования бюджета, ориентированного на результат, должны содержать:

1) описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программ, включая как непосредственные результаты, т. е. предоставление услуг определенного качества и объема, так и конечные результаты, т. е. эффект от предоставленных услуг для их получателей;

2) систему показателей для измерения результатов реализации программ (показателей социальной и экономической эффективности) и целевые значения каждого из таких показателей.

В целях определения структуры получателей бюджетных средств, их объемов финансирования, численности, подчиненности, уровня финансирования на предмет их возможной реорганизации, Минфин России выпустил приказ от 19 декабря 2003 года № 399, которым утвердил сроки и порядок проведения финансового мониторинга, начиная с января 2004 года.

Мониторинг проводится по состоянию на 1 января 2004 года, на 1 мая 2004 года, на 1 января 2005 года, на 1 мая 2005 года, на 1 января 2006 года. Мониторинг проводится главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС) и распространяется на всех распорядителей (РБС) и получателей (ПБС) бюджетных средств.

Мониторинг включает в себя 9 форм.

ФОРМА 1. «Организационно-правовая форма конечных получателей бюджетных средств»

Характеризует количество и объемы финансирования конечных (не являющихся распорядителями бюджетных средств) получателей средств федерального бюджета с выделением их основных организационно-правовых форм.

Форма дает представление об объемах финансирования и их количестве в следующем разрезе:

- количество учреждений федерального подчинения ГРБС, заполняющего форму;

- количество учреждений федерального подчинения, **подведомственных иным** ГРБС, но финансируемых тем, кто заполняет форму;

- федеральные государственные унитарные предприятия, подведомственные ГРБС, который заполняет форму;

- учреждения и унитарные предприятия субъектов федерации, муниципальные учреждения и муниципальные унитарные предприятия, финансируемые ГРБС, который заполняет форму;



- организации иных организационно-правовых форм, подведомственные ГРБС, который заполняет форму;

- обособленные подразделения, наделенные обязанностью ведения бухгалтерского учета в составе ГРБС, который заполняет форму;

Данные по численности ПБС представляются по датам: 01.01.04 — ОТЧЕТ; 01.05.04. — ОТЧЕТ; 01.01.05. — ПЛАН, ОТЧЕТ; 01.05.05 — ОТЧЕТ; 01.01.06 — ПЛАН, ОТЧЕТ;

Данные по объемам финансирования представляются по датам :

2003 год — 01.01.04; 01.05.04 — ОТЧЕТ (ПЛАН);

2004 год — 01.01.04; 01.05.04; 01.01.05; 01.05.05; — ПЛАН (ОТЧЕТ);

2005 год — 01.01.05; 01.05.05; 01.01.06; — ПЛАН (ОТЧЕТ).

К форме заполняется **приложение 1.1**, в котором приводится перечень учреждений федерального подчинения (в том числе подведомственных другим ГРБС), федеральных государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, муниципальных унитарных предприятий, получивших в отчетном периоде (с начала финансового года) средства из федерального бюджета от ГРБС, который заполняет форму, с указанием по каждому учреждению (предприятию) срока прекращения финансирования из федерального бюджета, либо обоснования его сохранения.

В дальнейшем в формах все даты представления данных сохраняются.

ФОРМА 2. «Структура управления средствами главного распорядителя средств федерального бюджета по уровням администрирования»

Характеризует количество уровней управления средствами федерального бюджета в системе ГРБС федерального бюджета.

В форме приводится количество РБС и ПБС, а также объемы их финансирования. Структура формы иная. Указываются:

- РБС и ПБС второго уровня, подчиненные непосредственно ГРБС;
- РБС и ПБС третьего уровня, подчиненные ГРБС и одному РБС;
- РБС и ПБС четвертого уровня, подчиненные ГРБС и двум РБС;

- РБС и ПБС пятого уровня, подчиненные ГРБС и трем РБС;

- РБС и ПБС пятого уровня, подчиненные ГРБС и более чем трем РБС;

В приложении 2.1 к форме приводится перечень **подведомственных РБС и ПБС 4-го и более уровней**, по которым указывается, предусматривается ли планом мер по оптимизации сети ГРБС его сохранение или ликвидация.

ФОРМА 3. «Состав реестра РБС федерального бюджета по количеству подотчетных администраторов распорядителей и конечных получателей бюджетных средств»

Указывается количество РБС, которым подотчетно:

Менее 6-ти РБС и ПБС, в том числе 1 РБС (ПБС);

От 6-ти до 15-ти РБС и ПБС;

От 15-ти до 30-ти РБС и ПБС;

Свыше 30-ти РБС и ПБС.

В приложении 3.1. к форме приводится **перечень РБС, которым подведомственно менее 6 РБС И ПБС**, и указывается, предусматривается ли его сохранение, объединение с другими РБС, включение в состав РБС, ликвидация с передачей функций в негосударственный сектор.

ФОРМА 4. «Структура управления средствами ГРС федерального бюджета по подведомственности РБС и ПБС федерального бюджета»

Характеризует количество и объемы финансирования РБС И ПБС, **административно не подчиненных ГРБС** (с выделением учреждений).

В приложении 4.1. к форме приводится перечень РБС, административно не подчиненных ГРБС, с указанием по каждому такому РБС количества подотчетных ему ПБС, в том числе государственных или муниципальных учреждений, объемов финансирования и планов ГРБС федерального бюджета в отношении данных РБС (делегирование полномочий соответствующих субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям с предоставлением субвенций, создание территориальных органов ГРБС федерального бюджета, передача администрирования расходов вышестоящим РБС, некоммерческим организациям и т. д.).

ФОРМА 5. «Численность занятых в государственных учреждениях, подведомственных ГРБС федерального бюджета»

Характеризует распределение федеральных государственных учреждений (включая РБС), подведомственных ГРБС, по штатной численности.

Заполняется по следующим позициям.

Среднесписочная штатная численность занятых:

- Менее 10 человек;
- От 10-ти до 20-ти человек;
- От 20-ти до 50-ти человек;
- От 50-ти до 100 человек;
- Свыше 100 человек.

В приложении 5.1. к форме приводится перечень федеральных госучреждений (включая РБС), с **численностью занятых менее 20-ти человек**, с указанием по каждому такому учреждению численности занятых, объемов бюджетного финансирования и планов по отношению к ним ГРБС (сохранение, присоединение к другому учреждению, объединение в новое учреждение, ликвидация, преобразование в другие организационно-правовые формы и т. д.).

ФОРМА 6. «Отдельные виды государственных учреждений, подведомственных ГРБС федерального бюджета»

Характеризует количество непрофильных федеральных государственных учреждений, подведомственных ГРБС федерального бюджета, а также среднегодовую численность занятых и объемы финансирования этих учреждений.

К непрофильным федеральным государственным учреждениям должны быть отнесены:

- Учреждения, не относящиеся к основному направлению деятельности ГРБС (например, учреждения образования, не подведомственные Минобразованию России, учреждения здравоохранения, не подведомственные Минздраву России);
- Учреждения, не имеющие федерального значения и находящиеся (подлежащие передаче) в ведении субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований (например, детские сады, школы, поликлиники и т. д.).

В форме приводятся данные по количеству учреждений:

- высшие учебные заведения, учреждения переподготовки и повышения квалификации, учебные центры, прочие учреждения высшего образования;

- учреждения начального и среднего профессионального образования (ПТУ, ССУЗЫ и пр.);

- детские дошкольные учреждения, учреждения общего образования;

- учреждения здравоохранения (больницы, поликлиники, амбулатории), физкультуры и спорта;

- дома и базы отдыха, пансионаты, санатории, профилактории;

- учреждения культуры.

Данные приводятся по следующей структуре:

Количество учреждений, подведомственных ГРБС всего, в том числе непрофильных учреждений, в том числе по признаку ведомственной принадлежности и по признаку формы собственности.

Численность занятых в учреждениях всего, в том числе непрофильных учреждений, в том числе по признаку ведомственной принадлежности и по признаку формы собственности.

Объем финансирования учреждений всего, в том числе непрофильных учреждений, в том числе по признаку ведомственной принадлежности и по признаку формы собственности.

В приложении 6.1. приводится полный перечень учреждений образования (дошкольного, общего, начального, среднего и высшего профессионального образования, переподготовки и повышения квалификации кадров, прочих учреждений образования), здравоохранения, физкультуры и спорта, социального обеспечения, домов и баз отдыха, пансионатов, санаториев, профилакториев, учреждений культуры. Отдельно указываются ведомственные учреждения здравоохранения, выполняющие специальные функции, непосредственно связанные с деятельностью соответствующего ГРБС.

По каждому учреждению приводится численность занятых, объемы бюджетного и внебюджетного финансирования и планы ГРБС федерального бюджета в отношении данного учреждения (сохранение, с приведением обоснования, в ведении ГРБС федерального бюджета, передача в ведение профильного ГРБС, передача в ведение органов госвласти субъектов федерации, преобразование в иные организационно-правовые формы).



ФОРМА 7. «Объемы бюджетного и внебюджетного финансирования по распорядителям бюджетных средств и учреждениям, для которых доля внебюджетного финансирования в отчетном периоде превышала 25 % от суммы средств федерального бюджета, млн. руб.»

Характеризует подведомственные ГРБС федерального бюджета РБС и ПБС по соотношению бюджетного и внебюджетного финансирования. В форме приводятся данные по всем РБС и ПБС всех уровней, для которых доля внебюджетного финансирования в отчетном периоде (2003 год, 4 месяца 2004 года, 2004 год, 4 месяца 2005 года, и 2005 год) превышает 25 % от суммы финансирования из федерального бюджета. В столбце «план» указывается планируемый на начало 2006 года статус РБС или ПБС (сохранение в нынешнем виде, преобразование в некоммерческие организации, преобразование в хозяйственные общества и т. д.).

ФОРМА 8. «Значение контрольных индикаторов мониторинга»

В ней приводятся значения контрольных индикаторов мониторинга в отчетном периоде. Сопоставляются данные по каждому периоду мониторинга в процентном отношении к предыдущему значению по всем показателям, отраженным в формах 1–7 в разрезе каждого ГРБС.

Определяется оптимальное значение показателя (возможно такой показатель будет рассчитан Минфином России) для каждого (данного) ГРБС.

ФОРМА 9. «Сводная оценка состояния бюджетного сектора»

Отражает сводную оценку состояния бюджетного сектора по соответствующему ГРБС, а также степень выполнения и степень напряженности плана мер по оптимизации бюджетного сектора.

Каждый ГРБС федерального бюджета не позднее 15 февраля 2004 года должен представить в Минфин России план мер по оптимизации бюджетного сектора.

План должен содержать:

1. Контрольные значения показателей форм мониторинга;

2. Обоснование и сроки реализации мероприятий, обеспечивающих достижение каждого

контрольного значения в увязке с датами проведения мониторинга;

3. Группировку подведомственных ГРБС федерального бюджета госучреждений и предприятий по следующим позициям:

- Учреждения, сохраняющиеся в нынешнем статусе;
- Учреждения, подлежащие передаче в ведение другим ГРБС;
- Учреждения, подлежащие передаче субъектам Российской Федерации или органам местного самоуправления;
- Учреждения, подлежащие преобразованию в некоммерческие организации;
- Учреждения, подлежащие преобразованию в хозяйственные общества (приватизация);
- Учреждения, подлежащие присоединению к другим учреждениям;
- Учреждения, подлежащие ликвидации.

4. Обоснование (расчеты) экономии средств федерального бюджета (в расчете на год) в результате оптимизации бюджетного сектора, а также предложений об использовании указанной экономии в 2005 году.

Для бюджетных учреждений (РБС и ПБС) первый период мониторинга уже состоялся. Все БУ заполнили формы, направленные соответствующими министерствами и ведомствами, в которых отразили свои количественные данные по численности, объемам финансирования как бюджетных, так и внебюджетных средств, а также указали в колонке «план», что намереваются сделать со своими ПБС — сохранить, объединить, ликвидировать и т. д.

Я думаю, что после сделанного обзора, стало более понятно, для каких целей с нас собирают указанные данные, какие формы заполняют наши вышестоящие ведомства и какие выводы может сделать Минфин России по представленным материалам. Параллельно с нашими данными по объемам финансирования, в соответствии с вышеуказанным приказом, в Министерство финансов России эти же сведения направляют органы федерального казначейства. Данные должны совпасть, в противном случае учреждениям придется объяснять, почему они отличаются друг от друга.

Еще до приказа Минфина России вышло распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2003 года № 1688-р. Распоряжением утвержден план мероприятий по обеспечению реструктуризации бюджетного

сектора на 2203–2004 годы. В нем обозначены периоды подготовки документов, связанных с обеспечением реструктуризации бюджетного сектора и время их представления в Правительство:

1. Разработка нормативной и правовой базы для создания и регулирования деятельности специализированных государственных и муниципальных некоммерческих организаций — 4 кв. 2003 г.;

2. Установление принципов передачи государственных и муниципальных учреждений в ведение федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в связи с разграничением предметов ведения и полномочий — 4 кв. 2003 г.;

3. Разработка порядка принятия решений о создании, реструктуризации и ликвидации федеральных государственных учреждений — 4 кв. 2003 г.;

4. Разработка и использование методов, направленных на повышение результативности расходов федерального бюджета — 1 кв. 2004 г.;

5. Разработка изменений, вносимых в федеральные законы в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений, порядка участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в учреждении некоммерческих организаций, расширения организационно-правовых форм организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги — 2 кв. 2004 г.;

6. Законодательное закрепление новых форм финансового обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг — 2 кв. 2004 г.;

7. Установление порядка, условий и критериев преобразования государственных и муниципальных учреждений — 3 кв. 2004 г.;

8. Разработка нормативной базы приватизации государственных и муниципальных учреждений — 3 кв. 2004 г.

В рамках выполнения указанного распоряжения, п. 2 и 3 10 февраля 2004 года № 71 вышло постановление Правительства Российской Федерации «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений». В нем, в частности, сказано, что реше-

ния о создании, реорганизации, ликвидации федеральных государственных учреждений принимаются Правительством Российской Федерации. При этом решения должны быть согласованы с Минимуществом России, Минфином России, Минэкономразвития России и Минтрудом России.

Проект о создании или реорганизации федерального государственного учреждения должен предусматривать **предмет и цели деятельности учреждения, а также предельную численность работников и размер ассигнований на содержание создаваемого (реорганизуемого) учреждения** в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Устав федерального госучреждения утверждается федеральным органом исполнительной власти, на который возложена координация и регулирование деятельности в соответствующей отрасли по согласованию с Минимуществом и Минфином России.

В уставах должны быть предусмотрены:

1. Исчерпывающий перечень функций (видов деятельности), осуществляемых учреждением, а в случае предоставления права на осуществление приносящей доходы деятельности — исчерпывающий перечень видов такой деятельности.

2. Порядок распоряжения имуществом, приобретенным учреждением за счет доходов от приносящей доходы деятельности, который в том числе устанавливает обязанность учреждения представлять сведения о таком имуществе в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий ведение реестра федерального имущества.

3. Запрет на совершение сделок, возможными последствиями которых является отчуждение или обременение имущества, закрепленного за учреждением, или имущества, приобретенного за счет средств, выделенных этому учреждению из федерального бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда.

4. Открытие счетов учреждения в органах федерального казначейства.

5. Ликвидация учреждения по решению собственника имущества и распоряжение собственником имуществом ликвидированного учреждения, если иное не предусмотрено законодательством.

Федеральными органами исполнительной власти должно быть обеспечено приведение

уставов подведомственных им федеральных учреждений в соответствие с настоящим постановлением.

В развитие всех вышеназванных документов органы государственной статистики уже предусмотрели с 2004 года в форме П-4 «Сведения о численности, заработной плате и движении работников» новый раздел 4 «Численность и заработная плата работников по ви-

дам экономической деятельности». Поскольку такая статистическая форма сдается ежемесячно, органам Госкомстата, Минфину России и главным распорядителям бюджетных средств (министерствам и ведомствам) будет достаточно просто выявить новые виды деятельности по конкретным бюджетным учреждениям, которые не предусмотрены их уставами.

